

21 世纪社会保障系列教材



UNEMPLOYMENT INSURANCE



主 编 杨伟民 副主编 罗桂芬

失业保险

- 失业保险是针对市场经济社会中的失业问题制定的一项社会保障政策
- 失业保险是整个社会保障系统的一个重要组成部分
- 失业保险的目的是帮助劳动者在失业后仍能保障其基本生活水平

中国人民大学出版社

21 世纪社会保障系列教材

失 业 保 险

主 编 杨伟民
副主编 罗桂芬

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

失业保险/杨伟民主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2000

21 世纪社会保障系列教材

ISBN 7-300-03412-8/F·1008

I. 失…

II. 杨…

III. 失业保险-教材

IV. F840.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 66851 号

21 世纪社会保障系列教材

失业保险

主 编 杨伟民

副主编 罗桂芬

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市丰台丰华印刷厂

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 17.5

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月第 1 次印刷

字数: 315 000

定价: 23.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

21 世纪社会保障系列教材 编辑委员会

顾问 赵履宽 侯文若

主任 董克用

副主任 王 燕 仇雨临

编委 (按姓氏笔画为序)

王晓军 孙光德 孙树菡 杨伟民

杨燕绥 罗桂芬 闻 洁 潘锦棠



总 序

人类社会的历史，是一部人类为提高自己的生活水平和生活质量而不断奋斗的历史。工业革命的出现，使人类的这一奋斗历程突然加速。工业革命不仅带来了技术上的飞跃，而且将市场经济体制引入了人类社会。与长期的自然经济环境相比，市场经济在为人们带来无限机遇的同时，也带来了更多的风险。失业、工伤是工业革命特有的产物；工业化和城市化带来的就业方式和生活方式，使老年人生活中的不确定性因素和发生贫困的风险性大大增加。同时，随着生产力水平的提高，人们对生活水平和生活质量也越来越重视，对健康和环境的要求越来越高，而这些问题是无法单纯依靠市场的力量解决的。因此，随着社会经济发展水平的提高，人们对抵御风险、降低风险损失、提高生活质量的需求随之上升，这就是现代社会保障制度产生的社会经济背景。

虽然发达国家与发展中国家在社会保障的范围和水平上存在着很大的差异，但大多数国家社会保障的基本内容均包括社会救济、社会保险、社会福利三大领域。

社会救济是社会保障的最低层次，其对象是社会中的最弱者，

这些弱者因为其自身的原因或不可抗拒的外因，暂时或在相当长的时间内其生存条件处于困难境地。社会救济的目的是保障他们能够得到基本生存条件。社会救济在工业革命前的历史上已长期存在，但不同的是，现代社会往往通过立法来确定社会救济的对象和救济标准，这样就减少了社会救济的随意性，提高了社会救济的及时性。

社会保险一般包括养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等，其对象主要是劳动者；其目的是帮助劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时，仍能保障其基本生活水平。社会保险是运用社会性保险的方式，根据大数法则的原理来分担风险，所以社会保险是工业化的产物。

社会福利是社会保障的最高层次，其对象是全体公民。社会福利所涉及的范围很广，不同的经济发展水平、不同的经济体制、不同的国家之间有很大差别。但从广义上讲，社会福利的目的是相同的，都是为了提高全社会成员的生活水平 and 生活质量。社会福利水平的差异，主要取决于一个国家的经济发展水平。

从上述分析可以看出，社会保障的各个领域仅靠市场机制本身是无法实现的。因此，社会保障是以政府为主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，一方面对公民在暂时或永久失去劳动能力，以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助，保障其基本生活；另一方面，通过福利项目提高全民生活水平和生活质量的制度。

在 20 世纪，社会保障制度在世界各国得到了很大发展，同时也在不断变革。中国的社会保障制度在过去的 50 年中也发生了很大的变化。在计划经济体制下，中国城乡分割严重，在农村基本上没有现代意义上的社会保障，而城镇中的社会保障在 60 年代中期以后，则以“单位”保障为主要特点，形成了城市劳动者“广就业、低工资、高福利”三位一体的格局。劳动者的保障水平，特别是福利水平的高低，往往取决于他所就业的单位。改革开放 20 年来，中国的社会保障事业得到了迅速的发展，其中，社会救济在扶贫济困方面发挥了巨大的作用；社会保险的各个领域都进行了深刻的改革，养老、医疗、失业三大保险的基本框架正在建立和完善之中；社会福利则正在从“暗补”转为“明补”，从隐性化走向显性化。

面对着形势的发展和变革的实践，社会保障理论则显得有些苍白无力。对社会保障这一庞大体系的研究确有难度，它需要经济学、管理学、法学、社会学等学科进行综合研究。实践呼唤着理论的指导。培训亟需适用的教材。正是在这样的背景下，我们决定推出这套社会保障专业教材。为了适应改革的需要，本丛书第一批出版的教材除了《社会保障概论》和《女性社会保障》以外，主要集中在

社会保险领域，包括《养老保险》、《医疗保险》、《失业保险》、《工伤保险》、《社会保险精算》和《社会保险法》，共八本。

本套丛书的写作方针是要具有理论性、系统性、实用性和超前性。第一是力求有理论深度，希望这套丛书不仅能适应高等学校社会保障、劳动经济、人力资源等相关专业教学的需要，而且能为从事社会保障理论研究的同行和实际工作者提供重要参考；第二是系统性，整套丛书不仅有其内在的科学体系，能反映社会保障各领域的密切关系，而且每一本书都追求内容的系统性，充分反映国内外有关的研究成果；第三是实用性，本丛书力求在总结我国社会保障制度改革经验的基础上，为社会保障制度的进一步完善提供可行的思路和方法；第四是超前性，本丛书拟通过介绍和分析其他国家在社会保障方面的经验和教训，使我们提出的政策建议具有一定的超前性。

为了方便学生学习，本丛书打破了传统教材的编写模式，在每章的开头都指出学习重点或学习目的；在每章的结尾都给出本章小结、关键术语和复习题。

虽然中国人民大学劳动人事学院的教师们在1983年建院后，就一直在从事社会保障的研究，但是，在这迅速变革的时代，面对社会保障这一庞大复杂的领域，我们深感能力有限。奉献给读者的这套丛书，是我们多年教学科研的结晶，其中的不完善之处，还望同行不吝赐教。

这套丛书得以出版，除了作者们的辛勤劳动之外，劳动人事学院教辅人员在资料收集和服务方面也做出了重要的贡献。中国人民大学出版社闻洁女士对这套丛书的出版起了积极的策划和推动作用，在此特表感谢。

丛书编委会主任 董克用

2000年2月



前 言

失业保险是整个社会保障系统的一个重要组成部分。我在《社会学研究》1996年第6期的一篇文章中提出：“社会保障制度的理念基础应该是：以个人自立为基点，承认帮助个人抵御在市场经济社会中可能遇到的生活风险是社会的义务、政府的责任，获得帮助是个人的权利。社会保障的基本原则是自助者公助。”实际上，这一理念和原则最适合于失业保险制度。因为，一方面，在现代社会中，对大多数人来说，个人获得经济保障的最主要的途径，就是通过就业取得经济收入；而一个具有劳动能力的人能否得到就业机会，与其在掌握必要的科学文化知识和必要的职业技能方面的努力程度，与其寻找有关的就业信息的努力程度，与其是否具有强烈的就业愿望等，都有着密切的联系。因此，就个人来说，应该为实现就业、避免失业作出最大的努力，每个人都应该以自助、自立作为自己的一项人生准则。但是，另一方面，由于市场经济运行过程的复杂性、多变性，又使人们面临着很大的风险性和不确定性。失业就是市场经济社会中每个人都可能遇到的风险之一。从宏观层面上说，失业是市场经济社会中必然存在的现象，差别只在于失业率的高与低。从微观层面上说，每个人都可能成为失业者，差别只在于在可以把握和不能把握的各种因素中，个人为实现就

业、避免失业所付出的努力的大小。因此,政府在这个领域中必须承担两项责任:一是通过适当的社会经济政策,提高就业率,降低失业率,以实现充分就业作为政府的社会经济政策的主要目标;二是以制度化的政策措施,为遭遇到失业风险的劳动者提供规范化的帮助,并为其能够尽快地实现再就业创造必要的条件。同时,企业以及社会各界也都应该为充分就业目标的实现做出必要的贡献。

基于以上的思考,本书以劳动对人类社会的存在和发展的重要意义,以劳动作为人的最基本的需要和人的生存价值及意义的根本体现为逻辑起点,以充分就业为终点,藉以表明,一方面,在市场经济社会的整个制度框架中,失业保险制度是不可缺少的;另一方面,失业保险制度的功能毕竟是有限的,充分就业或者说在个人、企业、政府和社会各界的共同努力之下,每一个有劳动能力和劳动愿望的人都能够实现就业,每个劳动者的劳动权利都能够得到保证和实现,这才是我们追求的理想目标。

在上述逻辑起点和终点之间,本书以工业化、城市化、市场化的社会历史变迁过程为背景,以失业保险从萌芽到制度化、到近年来世界各国对该制度的改革为主线,阐述了在市场机制的作用下,人类社会从劳动到就业的转变过程,分析了就业与失业之间的关系,以及政治、经济、社会、文化等因素对这一关系的影响。本书比较系统地介绍了失业保险制度的含义;失业保险制度的构成要素;失业保险基金的筹集、管理与支付;失业保险金的给付水平和时间的计算依据及有关模型;失业保险金给付时间和水平对再就业的影响;失业保险制度的社会经济功能等。

本书除了从理论上阐述了失业保险领域的有关概念、命题和基本原理外,还介绍了自由资本主义——美国、福利资本主义——英国、瑞典和德国、东亚资本主义——日本和韩国等几个有代表性的国家的失业保险制度,以及它们各自存在的问题和正在进行的改革。此外,本书还专辟两章分析和论述了中国的失业及下岗问题、中国失业保险制度的建立与改革、中国的反失业与就业促进等。

本书是为社会保障专业及相关专业的本科生撰写的教材。我们的主观愿望是为阅读本书的大学生以及社会保障领域的工作人员提供失业保险方面的基本知识和相关理论,并引导读者对在失业保险领域中如何对待个人与社会、个人与政府的关系作一些必要的思考。但是,由于本书是多人合作的结果,可能存在着我们自己未能发现的疏漏和错误,恳切地希望读者不吝指教。

参加本书撰写工作的有:刘永青(第3章)、肖光强(第4章)、陈颖(第

5 章)、罗桂芬 (第 6 章)、杨宜勇 (第 9 章)、杨伟民 (第 1、2、7、8 章)。

杨伟民

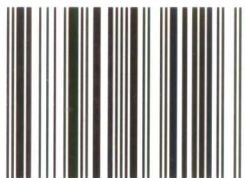
2000 年 8 月

策划人 闻 洁
责任编辑 林道君
梁 硕
封面设计 蒋宏工作室
版式设计 徐力坚

UNEMPLOYMENT INSURANCE

失业保险

ISBN 7-300-03412-8



9 787300 034126 >

21世纪社会保障系列教材

社会保障概论

养老保险

失业保险

医疗保险

工伤保险

社会保险法

女性社会保障

社会保障精算原理

ISBN 7-300-03412-8/F · 1

定价: 23.00元



目 录

第 1 章 就业与失业	1
1.1 人类劳动的主要社会形式	2
1.2 就业与失业	11
1.3 失业的社会经济原因	18
1.4 经济体制与失业	31
本章小结	33
关键术语	34
复习题	35
第 2 章 失业保险	37
2.1 失业保险产生的基本原因	38
2.2 失业保险的形成过程	47
2.3 失业保险制度	53
本章小结	60
关键术语	61
复习题	61
第 3 章 失业保险基金的筹集、管理和支付	64

3.1	失业保险的制度模式	65
3.2	失业保险基金的筹集	67
3.3	失业保险基金的使用和管理	76
3.4	中国失业保险基金的筹集、使用和管理	90
	本章小结	94
第4章	失业保险金的给付标准及期限	96
4.1	失业保险金给付水平的确定	97
4.2	失业保险金给付的理论分析	103
4.3	失业保险金给付的经验数据	112
	本章小结	116
	关键术语	117
第5章	世界主要的失业保险制度：问题与改革	120
5.1	美国的失业保险制度	121
5.2	英国的失业保险制度	129
5.3	德国的失业保险制度	135
5.4	瑞典的失业保险制度	145
5.5	日本的失业保险制度	151
5.6	韩国的失业保险制度	157
	本章小结	162
	关键术语	162
	复习题	163
第6章	中国失业保险制度的改革实践及评价	164
6.1	中国失业人口总量、构成、失业率的讨论	165
6.2	中国失业保险制度的建立和改革	171
6.3	分割的保障功能——中国失业保障体系的政策框架 及体制特征	179
	本章小结	185
	关键术语	185
	复习题	186

第 7 章	失业保险与经济保障	188
7.1	经济保障系统的构成	189
7.2	经济体制与经济保障	196
7.3	失业保险与经济保障	202
	本章小结	206
	关键术语	207
	复习题	207
第 8 章	充分就业	209
8.1	充分就业的必要性	210
8.2	经济政策与充分就业	215
8.3	社会政策与充分就业	223
8.4	其他社会经济政策与充分就业	226
8.5	企业和个人在实现充分就业方面应该承担的责任	228
	本章小结	229
	关键术语	229
	复习题	230
第 9 章	中国的反失业与就业促进	232
9.1	中国就业问题原因分析	233
9.2	失业警戒线	235
9.3	劳动力供给调节	238
9.4	促进就业的经济政策和社会政策	243
9.5	城市化：中国促进就业的新亮点	250
	本章小结	255
	关键术语	255
	复习题	256
附录	失业保险条例	257
	参考文献	262



第 1 章

就业与失业

本章学习目的

失业保险制度的建立，是以失业现象的客观存在为前提的，而失业这一概念及其所涵盖的社会现象，是在人类社会发展到一定的历史阶段才产生的。失业是相对于就业而言的。就业作为一个历史性的概念，指的是人类劳动的一种特定的社会形式。人类的劳动既体现着人与自然的关系，又反映着人与人之间的关系，所以，在人类社会发展的不同时期，人类劳动具有不同的社会形式。在劳动主要采取了就业这种社会形式以后，才出现了失业现象。当失业被人们视为一个严重的社会问题时，当人们认识到失业问题需要运用社会力量来解决时，失业保险制度的建立便具有了可能性。要了解失业对个人及社会的影响，要理解失业保险制度的意义，要对失业保险制度在整个社会经济系统中的地位、作用有一个准确的定位，既不可否认失业保险制度的作用，也不夸大其作用和作用范围，就必须对人类劳动和劳动的社会形式有一定的认识。换言之，必须充分理解劳动、就业对个人与社会的重要意义，才能真正理解失业保险制度的意义和作用。

学习本章后你将了解：

- 人类劳动的主要社会形式
- 就业的含义与本质
- 失业的含义与本质
- 失业程度的测量
- 失业的主要类型
- 失业的社会经济原因

1.1 人类劳动的主要社会形式

人类劳动首先指的是人运用自己的能力（体力和智力），有目的、有意识地改造自然、创造财富，以满足需要的过程。从这个角度说，人类劳动体现着人与自然之间的关系。人既是自然界的组成部分，又通过劳动与自然界相区别、相对立。正是在这种对立统一之中，人类自身得以存在和发展。不仅如此，在人类劳动中，还存在着人与人之间的关系，劳动过程又是人与人之间直接地和间接地相互作用的过程，因此，劳动也推动了人类社会的发展。

1.1.1 劳动是人类的本质活动

1. 劳动是人类社会的实际起点。劳动作为人类特有的活动过程，最突出的特点是人能够利用自己制造的工具使劳动对象发生变化，以适合自己的需要。这是人类区别于其他动物，也区别于自己的原始祖先的根本点。

大量的考古发现证明，正在形成中的人，主要靠捡拾自然物生存，或者拾起天然的本棍、石头作为获取食物的工具。已经完全形成的人，则是以大自然提供的东西为原材料，自己制造工具，利用自己制造的工具生产出自己所需要的生活资料。当然，在此我们并不排除人类在能够自己生产所需物品的条件下仍然可能从自然界捡拾现成的食物、用具。但是，人与其他动物的根本区别，就在于人能够制造工具，能够生产自己所需要的各种物品。

有意识、有目的地从自然界获取生存必需品，有意识、有目的地制造工具，以更有效地生产自己所需要的物品，这个发展过程是与人类社会的诞生相互作用的。就是在正在形成中的人的劳动转变为专属于人的劳动的过程中，“首先是猿

手转化为人手，其次是语言器官的产生。‘然后是语言和劳动一起，成了最主要的推动力，在它们的影响下，猿的脑髓就逐渐变成人的脑髓’，‘脑髓和为它服务的器官、越来越清楚的意识以及抽象能力和推理能力的发展，又反过来对劳动和语言起作用，为二者的进一步发展提供愈来愈新的推动力。’这样，人的劳动就超出了本能的形式，而具有了目的性、能动性。”^[1]

马克思将人通过改变自然物实现自己的目的，从而使人将自己特有的能动性表现为现实的过程并物化在产品上面的现象称为劳动的对象化。就劳动对象化的发达形态来说，劳动对象化不仅体现在工具制造上，而且体现在其他劳动资料、劳动对象上，人周围的世界越来越多地打上了人类劳动的印记，越来越多地表现为劳动对象化的结果。这是一个与人类社会的发展相伴随的历史过程。就人类社会的起点来说，体现在工具制造上的劳动的对象化，是人区别于动物、区别于正在形成中的人的基本特征。而且，“人离开动物越远，他们对自然界的影响就越带有经过事先思考的、有计划的、以事先知道的一定目标为取向的行为的特征。”^[2]

2. 劳动是人类生存的必要条件。无论是个人还是整个人类，要想存活，衣、食、住等最基本的生存需求就必须得到满足。人类生存所必需的生活资料，并不是简单地从自然界拾取的，而是通过人类的劳动生产创造出来的。只有劳动、劳动的对象化，才是人类社会存在和发展的基础。

原始野蛮人主要是依赖大自然提供的现成的实物生存的。只是在经过了漫长的进化过程之后，才真正产生了人的劳动；人能够利用自己制造的工具更有效地生产自己的生活必需品时，人的生存才有了相对的保证；特别是在种植业和畜牧业发展起来以后，人的基本生活资料才有了稳定的来源。种植业和畜牧业作为人类最早的生产劳动，之所以使人的生存有了一定的保证，是因为劳动已成为一种有目的、有意识的能动的活动过程，人在劳动之前就已经有了一定的设想，并将劳动结果产物的观念存在于人的头脑之中了。“当人制造工具时，他已经能够把自己的目的加到自然物之上，能够用自己劳动的产物（工具）来改造自然，这样就宣告了人与自然的对立，人要反过来‘支配自然’了。劳动显示了把人从自然的支配下解放出来的意义。”^[3]正是因为劳动把人从自然的支配下解放了出来，人类的生存才有了保证，人类才获得了生存的必要条件。

3. 劳动推动了人类社会的发展。劳动不仅使人的生存得到了保证，而且推动了人类社会的发展。首先，人“为了在对自身生活有用的形式上占有自然物质，人就使他身上的自然力——臂和腿、头和手运动起来。当他通过这种运动作用于他身外的自然并改变自然时，也就同时改变他自身的自然。他使自身的自然